

감 사 원 인

통 보

제 목 행정재산 무상제공 및 예산외 의무부담 협정체결 등 부정

소 관 청 서울특별시성동구

관 계 기 관 서울특별시성동구

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 성동구(이하“성동구”라 한다)는 2015. 1. 27. 사단법인 ○○(대표 G, 이하“(사)○○”이라 한다) 및 주식회사 ■■■(대표이사 H, 이하“(주)■■■”이라 한다)과 3자 간 양해각서(사회적 배려 대상자의 삶의 질 개선과 성동구 협력적 공유경제 생태계 조성을 위한 양해각서, 이하 “양해각서”라 한다)를 체결 하고, 서울특별시로부터 위임받아 관리하고 있는 서울특별시 소유 행정재산인 성 동구(면적: 4,126㎡, 도시계획시설: 광장) 토지¹⁾에 가설건축물을 건축한 후 이 를 이용한 “르”(舊 ㄱ)사업을 추진하고 있다.

2. 행정재산 무상사용허가 신청 및 시설물 무상사용 승낙서 발급 목적

성동구 ◇과는 2015. 1. 27. 양해각서를 체결하면서 성동구는 위 사업의 공간 기반을 조성하고, (사)○○은 (주)■■■으로부터 기부금²⁾을 받아 위 관서가 제

공한 사업부지에 “르”를 조성하여 이를 관리·운영하도록 하였고, 이에 따라 성 동구는 위 사업의 공간기반 조성을 위하여 행정재산인 성동구 토지를 사업부 지로 제공하기로 하였다.

성동구가 협력사업에 따른 양해각서를 체결하여 행정재산인 토지를 사업 부지로 무상 제공 하고자 하는 경우에도 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유 재산법”이라 한다) 등 관련 법령과 절차를 준수하여야 하며, 정당한 방법으로 행 정재산을 무상 제공할 수 없을 때에는 그 사업을 그대로 추진하여서는 아니 된 다.

한편 성동구 ◇과는 2015. 6. 19. 위 사업부지에 가설건축물을 건축하여 청소 년 직업교육 및 실습장(공방 등)·사회취약계층 고용 사업장(카페 등)·중소기업 제품 판매장 등의 수익사업을 포함한 각종사업을 운영하는 내용으로 “ㄱ 조성 기본계획”(구청장 방침 제344호, 이하 “조성계획”이라 한다)을 수립한 후 2015. 6. 25. ●과에 공유재산법 제24조에 따라 성동구가 직접 공용·공공용 목적으로 위 행정재산(토지)을 사용한다는 사유로 행정재산 무상사용허가를 신청하였으나, 같 은 해 6. 30. ●과로부터 조성계획의 카페·레스토랑·판매점 운영 등은 영리행 위에 해당하여 공유재산법 제24조에 따른 행정재산의 무상사용 허가대상이 아니 라는 사유로 위 신청서가 반송되었다.

그런데도 성동구 ◇과는 위 조성계획에서 카페·레스토랑·판매점 등의 표현 을 모두 삭제·수정하여 위 행정재산(토지)을 비영리공익사업으로 사용하는 것으 로 “ㄱ 조성 추진계획”을 작성하여 이를 첨부하는 등 “4항 가의 1)”과 같은 방 법으로 2015. 7. 14. ●과로부터 공유재산법 제24조에 따른 행정재산 무상사용허

1) 위 토지는 분당선 ㄱ 3번 출구와 버스를 연결하는 유일한 통행로로 그간 일반공공의 이용에 제공되었음

□□는 업무협정 및 운영계획에 따라 가설건축물을 사용할 수 있으므로 무상사용을 승낙할 수 있다고 보고하였다.

그 결과 성동구는 (유)□□에 “시설물 무상사용 승낙서” (2016. 4. 18.~7. 17, 3개월 연장 가능)를 발급하여 “2항”과 같은 결과를 초래하였다.

2) 예산 외 의무부담에 해당하는 업무협정 체결업무 부담처리

「지방자치법」 제39조 제1항의 규정에 따르면 법령과 조해에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담은 지방의회의 의결사항으로 되어 있어, 협력사업 추진에 따른 대체 사업부지의 제공 및 시설물 이동·처분 비용의 분담 등을 내용으로 하는 위 업무협정을 체결하고자 할 때에는 「지방자치법」 제39조 소정의 예산 외 의무부담행위에 해당하는지 여부를 검토한 후 지방의회 의결을 받도록 하는 등의 조치를 하여야 한다.

그런데도 J는 2016. 4. 6. 체결된 업무협정 문안을 작성·검토하면서 도시계획시설(광장)인 성동구(면적: 4,126㎡, 도시계획시설: 광장)의 토지에서 도시계획시설 사업의 시행 또는 협약기간의 만료 등의 사유로 위 사업 운영이 어려울 경우에는 새로운 사업공간은 성동구가 지원하고 그 경우 가설건축물의 이동·처분비용은 협의 분담하도록 정하면서, 위 가설건축물의 이동 등에 따른 비용이 약 32억 원에 이르는데도 이를 검토하지 아니하였을 뿐만 아니라 예산 외 의무부담에 해당하는 위 업무협정이 지방의회 의결사항인지 여부를 검토하고 그에 따른 조치를 하지 아니하였다.

한편 J는 위 업무협정 문안을 작성·검토하면서 업무협정의 협약기간은 (사)○○이 공유재산법 제7조 등에 따라 위 가설건축물을 기부채납하는 경우에

받을 수 있는 행정재산 무상사용 허가기간을 적용하기로 하고 이를 직접 산정하였다.

공유재산법 제7조 및 제21조 제1항과 같은 법 시행령 제14조 및 제17조 그리고 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제15조와 제26조 등 관련 규정에 따르면 (사)○○이 행정재산 무상사용허가를 받는 경우 그 사용료 요율은 50/1,000에 해당하고 가설건축물의 건축비(3,865백만 원)에 따른 행정재산 무상사용 허가기간은 2년 11개월이므로 이를 협약기간으로 적용하여야 한다.

그런데도 J는 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제26조 등을 검토하면서 공용·공공용사업의 사용료 요율인 25/1,000의 요율을 임의로 적용하는 것으로 무상사용 허가기간을 7~10년으로 잘못 산정하여 (사)○○이 최장 10년간 “ㄴ”을 운영하도록 협약기간을 최장 10년으로 하는 업무협정 문안을 작성·결재하여 과장 K 및 국장 L 등의 결재를 받았다.

그 결과 “3항”과 같은 결과가 발생하였다.

나. K의 경우

1) 행정재산 무상사용허가 신청 및 시설물 무상사용 승낙서 발급 부담처리

K는 2015. 7. 3. J로부터 ●과가 위 무상사용허가 신청서에 카페·레스토랑·판매점 등 수익사업 부분이 포함되었다는 사유로 이를 반송하여 다시 허가를 신청하고자 한다는 보고를 받으면서, ●과가 반려한 카페·레스토랑·판매점 운영 등 수익사업 부분은 원안대로 추진할 예정이나 ●과가 위 사업을 비영리공익사업으로 판단할 수 있도록 카페·레스토랑·판매점 등의 표현을 삭제·수정하여 작성된 “ㄱ 조성 추진계획”을 첨부하여 다시 신청하겠다고 하는 등 J가 실